

"Réfléchissant à l'avenir" dans Crocodile (Juin 1997)

Légende: En juin 1997, Marcelino Oreja, membre de la Commission européenne en charge notamment des Questions institutionnelles et de la préparation de la Conférence intergouvernementale (CIG) de 1996 (en accord avec le président Jacques Santer), pointe dans les colonnes du mensuel fédéraliste Crocodile les avancées et les faiblesses du traité d'Amsterdam en ce qui concerne notamment les droits des citoyens, la politique extérieure et de sécurité commune (PESC) et les institutions de l'Union européenne.

Source: Crocodile. Lettre aux Parlements d'Europe. 1997, n° 5-6. Bruxelles.

Copyright: (c) Crocodile

URL: [http://www.cvce.eu/obj/"reflechissant_a_l_avenir"_dans_crocodile_juin_1997-fr-0e74c223-d503-42dc-b3b5-35f70a3bac74.html](http://www.cvce.eu/obj/)

Date de dernière mise à jour: 18/09/2012

Réfléchissant à l'avenir

Enfin! La conférence intergouvernementale est terminée. Le Traité d'Amsterdam a été approuvé par les 15 chefs d'Etat et de Gouvernement après deux ans de réflexions et de négociations.

Le côté tout à fait positif de ce Traité consiste en un certain nombre de résultats sur les droits des personnes et des citoyens et sur la réponse à leurs principales inquiétudes. Même si certaines solutions auraient pu être meilleures, il ne faut pas sous-estimer le fait que ce Traité est, à vrai dire, le premier qui soit centré sur les personnes, plutôt que sur l'économie ou les institutions.

Les droits des citoyens sont rentrés de plein droit dans le Traité. Ce paquet "droits" comprend: droits fondamentaux, droit sociaux, lutte contre la discrimination, égalité des chances entre hommes et femmes, simplification des procédures pour compléter les droits de libre circulation. Fait intéressant: le Traité ne se limite pas à fixer des droits, mais crée des méthodes pour les promouvoir, c.à.d. des procédures juridictionnelles ou législatives. Ainsi l'Union est-elle compétente pour renforcer le cadre des droits des personnes. Il sera donc possible de sanctionner un Etat membre (ou d'exclure des négociations un Etat candidat à l'adhésion) qui ne respecterait pas les droits fondamentaux. Il y a également une compétence de l'Union pour préserver les citoyens européens et les autres de tout type d'atteinte au principe de non-discrimination. La possibilité de lutter contre l'exclusion sociale sous toutes ses formes est renforcée; cela permettra à une Union, que nous espérons plus dynamique, d'agir contre la pauvreté. Enfin, l'on reconnaît aux Etats un droit d'introduire des discriminations positives en faveur du sexe le moins représenté dans une profession.

Quant aux préoccupations des citoyens, il me semble également qu'on ait fait quelques progrès considérables. Le titre "Emploi", avec des mesures d'incitation, figure dans le Traité, sur le même pied que la politique économique en général. Le Protocole social est maintenant intégré au Traité, ce qui permet à l'Union de s'atteler sérieusement à une politique sociale. Seul le maintien de l'unanimité dans certains domaines pourra en limiter les effets.

L'Union aura une plus grande compétence en matière d'environnement, politique qui, dans ses principes, est renforcée. L'on peut parler de bond en avant en ce qui concerne la santé et la protection des consommateurs.

Un chapitre spécial est consacré aux mesures nécessaires pour compléter la libre circulation pour les citoyens et pour les ressortissants des pays tiers, donc celles relatives au passage des frontières, à l'immigration, à la coopération judiciaire civile: elles passent de l'action purement intergouvernementale (3ème pilier) à la décision commune avec les garanties propres au système communautaire. Malheureusement, bon nombre des mesures à prendre exigent encore l'unanimité.

Plus complexe est le chapitre du Traité consacré à la politique extérieure et de sécurité commune.

Il y a d'abord la possibilité pour le Conseil européen d'adopter des stratégies communes relatives à certains enjeux ou régions du Monde. Ces stratégies peuvent être mises en oeuvre par le Conseil à la majorité qualifiée s'il n'y a pas d'opposition de la part même d'un seul Etat membre. L'unanimité, lorsqu'elle est nécessaire, sera acquise sans prendre en compte les abstentions éventuelles. Ensuite, la représentation de l'Union sera confiée à une "troïka" composée de la présidence du Conseil, de la Commission et du secrétaire général du Conseil, celui-ci dans le rôle de haut représentant de la PESC. Par ailleurs, les travaux de la PESC seront préparés par une cellule d'analyse et d'anticipation des conflits. Enfin, la question de l'intégration de l'UEO (Union de l'Europe occidentale), l'éventuel "bras armé" des Quinze, est encore une perspective incertaine.

Pendant, même ces améliorations importantes ne permettent pas de répondre à la question: existe-t-il une volonté des Etats membres de faire une seule politique étrangère?

Je viens au chapitre relatif aux institutions de l'Union. D'un côté, des résultats sont encourageants: davantage de codécisions avec le Parlement européen, de majorité qualifiée lors des votes au Conseil des Ministres, un

rôle accru du Président de la Commission. De l'autre, ils sont décevants, car des questions importantes telles que la composition future de la Commission et une redéfinition de l'équilibre entre les Etats membres lors de votes au Conseil sont renvoyés à la date des premières adhésions. En d'autres termes, l'objectif de la préparation institutionnelle à l'élargissement n'a pas été atteint, alors qu'il était l'un des objectifs essentiels de la Conférence.

Quant à la flexibilité - possibilité pour certains Etats membres d'accroître leur coopération dans certains domaines, sans attendre les autres, - elle est confirmée, suivant des procédures différentes pour les trois piliers. Elle pourra jouer un rôle relativement modeste dans le premier pilier, pour éviter des entraves à l'unité du marché, à la libre circulation et aux droits des citoyens. Sur ce point, le résultat est positif, même s'il est plutôt "défensif": on a écarté le risque d'éclatement de l'Union, car une flexibilité trop large aurait permis une Union beaucoup moins "unie". La flexibilité pourra jouer aussi un certain rôle dans la PESC, mais sans modifier substantiellement les possibilités existantes. Par contre, son rôle sera important surtout en matière de coopération policière et pénale.

Le Traité est farci de déclarations et protocoles, souvent peu lisibles, et qui concernent un tas de problèmes. Il eût été préférable, pour la plupart, de les éviter car ils rendent le Traité encore plus difficile à comprendre.

Globalement, ce Traité demande un jugement nuancé. D'une part, il s'agit d'un pas en avant considérable vers la possibilité de renforcer le rôle et la protection des personnes dans l'Union. C'est aussi un pas important dans la direction de l'Union politique, démocratique et efficace à laquelle nous aspirons. C'est un élément d'équilibre par rapport à une Europe trop axée sur le monétaire et l'économique.

D'autre part, il s'agit d'un Traité hermétique et compliqué, insuffisamment courageux dans les domaines les plus sensibles, tels que la PESC, et faible sur les aspects institutionnels. Il présente aussi quelques risques de cloisonnement du marché, même si, en définitive, il ne met pas en cause l'unité essentielle de celui-ci. Il fait une ouverture importante sur l'emploi et le social, mais n'en tire pas toutes les conclusions.

Personnellement je pense que, si le Traité est ratifié, il faudra le mettre en oeuvre pleinement, en ne craignant pas de relancer fortement l'activité législative et politique de la Commission, du Parlement européen et du Conseil. Il serait tragique qu'une fois adopté, l'Union et les Etats ne soient pas en mesure de respecter les engagements du Traité, en même temps que la monnaie unique se réalise et que se déroulent les négociations d'élargissement.

Ensuite, il faudra réfléchir au futur: nous avons besoin d'un projet d'avenir qui nous permettra de continuer le développement de l'Union. Les Conférences intergouvernementales, seules, ont atteint leurs limites. Plutôt que des négociations coûteuses, longues et débouchant souvent sur le plus petit commun dénominateur, formulé dans un langage incompréhensible pour les peuples, nous avons tous besoin d'idées claires et d'espoir. Il faudra donc sans doute réfléchir à d'autres méthodes. Par exemple formuler d'abord le but final, qui soit très simple, et qui puisse mobiliser le plus grand nombre, ainsi que sa date d'accomplissement, les étapes intermédiaires et le calendrier de réalisation. Si cela fût possible pour le Marché unique et l'est pour l'EURO, pourquoi ne pas l'imaginer, demain, pour le social et l'institutionnel?

Marcelino Oreja
Membre de la Commission européenne